

Govern multi-nivell: dependència, independència o interdependència?

Joaquim Brugué

Ramon Canal

1. Introducció

Tot i que intentarem resoldre-ho, aquest és un document difícil de redactar. Hem de tractar un tema ampli i complex en un espai limitat i de manera entenedora, la qual cosa no és senzilla. La relació entre els diferents nivells governamentals a l'hora de dissenyar i executar polítiques públiques ha estat motiu tant d'abundants tensions pràctiques com d'interminables debats acadèmics. És un tema recurrent en la literatura politològica i en les teories de l'organització, que en els darrers anys –de la ma de la creixent complexitat dels assumptes que són objecte d'intervenció pública- ha acaparat l'atenció dels professionals de l'administració pública.

En les properes pàgines abordarem aquest tema usant les idees i els conceptes vinculats a les teories sobre el govern multi-nivell. Ensem, il·lustrarem els nostres arguments amb les dades del Panel de Polítiques Públiques (PPP) de la Fundació Carles Pi i Sunyer i amb l'exemple d'algun cas concret. Proposem organitzar la nostra aportació al voltant de cinc punts: una breu presentació del problema, algunes reflexions teòriques al respecte, les dades disponibles, l'exemple de les subvencions com espai de relació intergovernamental, i una mirada cap al futur amb l'atreviment de llençar algunes propostes o suggeriments.

2. Els orígens i la dimensió del problema

Tant la tradició com el sentit comú ens portarien a descartar el problema de les relacions entre diferents nivells governamentals. O, potser millor, el veuríem com un assumpte fàcilment abordable, sempre i quan fem una cosa tant evident com una adequada assignació de recursos, competències i responsabilitats a cada nivell governamental. D'aquesta manera, el problema de les relacions es resoldria per supressió: un cop cada institució sàpiga del cert que ha de fer,

les relacions entre elles es tornaran supèrflues i, òbviament, desapareixeran les tensions potencials. De fet, des d'aquesta posició, reblant el clau, s'afirmaria que la raó dels problemes intergovernamentals rau exclusivament en la indefinició de competències, en l'ambigua atribució de responsabilitats i en la inadequada distribució de recursos. Amb claredat, seny i racionalitat, tot arreglat.

No sembla tant complicat; tot i que la realitat, tossuda, manté el problema sobre la taula. Per alguns, potser per a la majoria, el problema persisteix a causa de la incompetència dels nostres responsables públics, incapaços de fer una cosa tant senzilla com distribuir feines i responsabilitats. Des del nostre punt de vista, en canvi, aquesta posició senzilla expressa, de fet, una simplificació excessiva. Creiem que el problema no rau en la incapacitat de distribuir sinó en la incapacitat de governar en solitari i per trossets competencials. És a dir, el problema no és com assignem feines sinó que les feines no es deixen assignar en el format desitjat; són líquides i s'esmunyen de les mans on volem retenir-les. Les dificultats, per tant, no es troben només en l'entramat institucional sinó en la creixent i irreductible complexitat de la realitat.

L'administració ha operat tradicionalment amb una estratègia clara i senzilla: la simplificació dels problemes a tractar. Simplificar un problema significa delimitar-lo i assignar-li un especialista responsable de la seva resolució. Un problema de salut, per als metges; un problema de carreteres, per als enginyers; un problema social, per als assistents socials. Decidim a quin nivell de govern ubiquem aquestes respostes, i tema resolt. Aquesta aproximació, però, avui ja no funciona, i és aquí on s'originen els nostres problemes de relacions intergovernamentals. Des de ja fa algunes dècades, els problemes no es deixen simplificar: ni trobem l'especialista de guàrdia capaç d'abordar-los ni sabem a quin calaix governamental destinar-los. Sembla que el fracàs escolar depèn dels mestres, però també de la família. La política d'aigua té a veure amb infraestructures hídriques, però també amb medi ambient, energia, desenvolupament econòmic, lleure i salut pública. L'acollida d'immigrants s'ha de regular des de la Generalitat, però es concreta en els municipis on, a més, hi participen diverses àrees d'actuació. De la impossibilitat de simplificar problemes com el canvi climàtic o la seguretat ciutadana, ja ni en parlem.

No és que no sapiguem distribuir feines, és que no podem. Aquesta situació ens agradarà més o menys, però no podem bandejar-la invocant una simplicitat que ja no existeix. El nostre repte actual, en d'altres termes, no és com ens repartim les feines sinó com treballem junts. No es tracta de

veure com descomposem els problemes sinó com els entomem en tota la seva complexitat. Hem d'oblidar-nos d'aquelles fronteres que ens tancaven en confortables espais de seguretat i aprendre a relacionar-nos en espais de risc i creativitat. La UE, Espanya, Catalunya, la província de Barcelona i qualsevol dels municipis catalans comparteixen problemes i són, conjuntament, part de la solució. Potser no ho havien fet fins ara, però avui per avui no els queda més remei que treballar junts.

3. Idees i conceptes per abordar-lo

A la literatura especialitzada, trobem algunes referències útils per a pensar sobre la qüestió apuntada en l'apartat anterior. D'entrada, existeix una interessant bibliografia sobre el propi concepte de complexitat i, en particular, sobre les conseqüències que comporta en la gestió de les polítiques públiques. Recordem que la complexitat deriva de la intensitat de les relacions i de les interaccions entre les parts (Axeldrod & Cohen, 1999; Cilliers, 2005) i implica que el tot no és aprehensible a través d'una comprensió simple de les parts (Waldrop, 1992; Holland, 1998). És un terme que s'utilitza cada vegada més per definir la morfologia del món actual, fins el punt d'esdevenir un teló de fons que no perdem mai de vista i que sempre donem per descomptat. En qualsevol cas, és un atribut que no podem controlar o reduir; sinó que hem d'aprendre a gestionar.

Pensant en termes de polítiques públiques, assumir la complexitat significa renunciar a l'estratègia habitual de recórrer al coneixement expert i especialitzat. La idea d'un espai administratiu o governamental que ens proporcionarà allò que hem anomenat la one best solution perd sentit en un entorn dominat pel risc, la volatilitat i el canvi. En aquest context, per tant, les polítiques públiques han de ser integrals i flexibles, tot assumint la incertesa com una variable crucial de qualsevol equació. I per aconseguir-ho, la literatura ens acosta a allò que abans, de manera intuïtiva, hem anomenat la necessitat de treballar junts. Específicament, se'ns parla de la necessitat de construir una administració deliberativa; és a dir, una administració que utilitzi les relacions entre les parts per generar respostes creatives (Fisher & Foster, 1993; O'Leary & Blomgren, 2009). Des d'aquestes posicions teòriques, s'afirma que, en el moment de gestionar la complexitat, la deliberació és superior a la simple distribució o delegació de funcions. Sembla que augmentant la capacitat de

gestionar la diversitat i les interaccions, la deliberació facilitaria el flux de coneixement i la coordinació necessàries per prendre decisions en un entorn d'alta complexitat (Gutmann & Thompson, 1996; Wagenaar, 2007).

Al costat d'aquests debats també trobem tot un seguit de reflexions vinculades a la posada en pràctica d'una administració deliberativa. Sense pretendre'n fer un repàs exhaustiu, volem destacar un seguit d'idees i conceptes clau que ens poden ajudar a repensar l'actual funcionament de l'administració pública. D'entrada, davant de les clàssiques estructures jeràrquiques se'ns presenten noves formes administratives reticulars. En comptes de gestionar una jerarquia des de l'exercici vertical de l'autoritat, se'ns remet a la gestió de xarxes i a la necessitat de dotar-nos de mecanismes horitzontals de coordinació (Marsh, 1998; Hajer & Wagenaar, 2003; Goldsmith & Egger, 2004). Simultàniament, la idea d'un treball conjunt ens porta a valorar com incorporem als diversos actors en el govern i la gestió pública. Així, quan els actors són civils parlem de *participació*, quan els actors són altres àrees o departaments parlem de *transversalitat* i quan els actors són els diversos nivells institucionals parlem de *govern multinivell* (Kooiman, 1993; Forester, 1999).

Aquest nou vocabulari, però, hem de reconèixer-ho, xoca amb l'essència de les nostres administracions. Aquestes estan *genèticament* preparades per a l'assignació i la distribució de funcions, mentre que es troben amb moltes dificultats quan han de generar-se espais de treball conjunt. Alguns autors parlen dels dèficits de *compatibilitat estratègica* i de *compatibilitat cultural*, mentre d'altres centren la seva anàlisi en els nivells de *confiança* necessaris perquè es pugui donar una col·laboració efectiva (Child & Faulkner, 1998):

- La *compatibilitat estratègica* s'ha d'interpretar no només com l'acord a l'entorn d'uns objectius, sinó també com la necessitat de construir-los conjuntament. Només quan he participat activament en el disseny dels objectius me'ls faig meus i m'hi comprometo. Quan els ajuntaments i la Generalitat es troben per impulsar, per exemple, el Pla de Barris, cal que, a més d'acordar els objectius, se'ls sentin com a propis. Quan la política ha estat dissenyada des de dalt, els ajuntament la poden acomodar els seus interessos, però difícilment la percebran com a pròpia.
- La *compatibilitat cultural* es refereix a la sintonia entre estils i maneres de fer. Treballar junts significa compartir codis i hàbits de treball, sense els quals

les dinàmiques de funcionament quotidianes tendeixen al bloqueig i a la tensió. Els ajuntaments i la Generalitat disposen de cultures organitzatives força dispers, la qual cosa no facilita la fluïdesa en les relacions.

- Finalment, amb el terme *confiança* ens referim al ciment que permet treballar junts a aquells que no hi estan obligats jeràrquicament. En estructures en xarxa, la confiança esdevé clau per mobilitzar les energies i posar-les en funcionament. En el cas de les relacions intergovernamentals, sovint dominades per la competència i les tensions, la desconfiança –més que no pas la confiança– condiciona les relacions entre les parts. Treballar plegats, en contextos de desconfiança, es converteix en un propòsit lloable però inassolible.

El govern multi-nivell, en definitiva, comporta la necessitat de gestionar els aspectes esmentats anteriorment, però, sobretot, ens obliga a prendre consciència tant de la importància de les *relacions* (i no només de les *atribucions*) com de les característiques de les mateixes. És crucial, des del nostre punt de vista, que els diferents nivells governamentals s'adonin que ni la *dependència* ni la *independència* defineixen les seves relacions, sinó que aquestes, cada cop més, es veu regides per la *interdependència*.

Massa sovint, la feblesa financera del món local ha propiciat relacions de *dependència* envers administracions superiors. La Generalitat, en concret, ha desplegat una intensa política de subvencions basada en una clara relació jeràrquica: nosaltres, la Generalitat, pensem què cal fer i tenim els diners, mentre que ells, els ajuntaments, ho fan i ens demanen els recursos. En moltes ocasions els ajuntaments, probablement, prioritzarien altres línies d'actuació, però la seva dependència els posa en mans de les indicacions d'una altra administració. I no ho fan treballant plegat, sinó en condicions de subordinació: els ajuntaments escullen redactar Agendes 21 o les redacten per obtenir subvencions? Els ajuntaments fan polítiques de participació ciutadana perquè se les creuen o només per capturar recursos addicionals?

Per altra banda, la feblesa financera dels uns i la distància dels altres fan que les relacions d'*independència* tampoc siguin viables. Els ajuntaments –i més en el context de micro-municipalisme que tenim a Catalunya– no poden aspirar a disposar dels recursos per fer, per exemple, una política pròpia de desenvolupament econòmic. Simultàniament, la Generalitat, malgrat pugui

disposar de major capacitat per impulsar-la, no coneix prou els matisos de la realitat sobre la qual vol incidir. A soles, cada administració es mostra impotent per desplegar una política amb eficàcia, mentre que quan s'ajunten s'enfronten amb el repte de coordinar el treball amb coherència i eficiència. La *interdependència* entre els diferents nivells governamentals és alhora la solució i el problema. Sense una articulació adequada de la *interdependència* no podem respondre a la complexitat de la realitat sobre la qual volem intervenir; mentre que, quan volem concretar aquesta articulació, ens adonem que no sabem com fer-ho. Necessitem treballar junts, però la genètica ens separa. Reconeixem la *interdependència*, però estem habituats a relacionar-nos des de la *dependència* o des de la *independència*.

4. Dades que il·lustren la complexitat del cas català

Solem pensar que la *dependència* o la *independència* són les relacions habituals entre nivells governamentals, mentre que la *interdependència* és excepcional. Tanmateix, les dades recollides en el *Panel de Polítiques Públiques* de la Fundació Pi i Sunyer no semblen corroborar aquesta percepció –almenys pel que fa a les polítiques de participació ciutadana, educació, gent gran i medi ambient. Quan es pregunta als municipis catalans de més de 10.000 habitants sobre si reben algun tipus de suport per part d'altres nivells governamentals, els percentatges són molt elevats, especialment quan es refereixen al Govern de la Generalitat i a les Diputacions. Tal com pot observar-se en la taula 1, els índex de suport són especialment alts en les polítiques de medi ambient i d'educació, però també es mantenen elevats en les de gent gran i participació ciutadana. Les relacions intergovernamentals, per tant, lluny de ser una anècdota evitable tenen una presència intensa i persistent en el nostre sistema polític-administratiu.

Taula 1. Municipis que han rebut algun tipus de suport (en %)

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Unió Europea	2,2	12,5	3,2	18,5
Govern central	2,2	27,6	9,6	26,1
Generalitat	71,7	97,0	64,5	89,1
Diputació	77,4	89,0	84,9	92,4
Consell comarcal	25,8	53,6	54,7	66,3
Consorcis	2,2	11,2	4,2	34,8
Mancomunitats	1,1	1,0	2,1	28,3

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Les relacions dels ajuntaments amb la Unió Europea i el Govern central són relativament escasses, tot i que, especialment en el cas de les polítiques d'educació i medi ambient, també significatives. Les distàncies, en qualsevol cas, es redueixen enormement quan parlem de la Generalitat, la Diputació i els Consells Comarcals. En aquests casos, la interdependència es manifesta en uns percentatges de relació que, excepte en el cas de la participació ciutadana, se situen entre el 52,6% i el 97%. La proximitat estaria, doncs, incrementant les relacions intergovernamentals. Expressant-ho d'una altra manera, allò que fan els ajuntaments catalans en matèria de participació, educació, gent gran i medi ambient (segurament també en d'altres àmbits) difícilment pot explicar-se sense comptar amb les relacions que aquestes estableixen amb les diverses institucions que operen en el conjunt de Catalunya.

D'altra banda aquestes relacions entre institucions d'àmbit català es valoren de manera força positiva. Tal com posa de manifest la taula 2, des dels ajuntaments que formen part del Panel es considera que la coordinació entre diferents nivells governamentals és bona o molt bona en percentatges que es situen entre el 38% i el 63,6%. Les dades són significativament altes, especialment quan semblaria que la percepció dominant va en l'altra direcció.

Taula 2. Valoració positiva o molt positiva del nivell de coordinació entre els diferents nivells governamentals de Catalunya (en %)

Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
47,3	63,6	53,7	38,0

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

En contrast amb allò que podríem anomenar les *interdependències verticals* (les que els municipis mantenen amb nivells governamentals superiors), les *interdependències horitzontals* (amb d'altres municipis) apareixen amb una intensitat força menor. Excepte en el cas de les polítiques de medi ambient, els suport rebuts a través de consorcis i mancomunitats són escassos. No tenim informació qualitativa per anar massa més enllà d'aquesta constatació, però semblaria que els suports verticals són més freqüents en tant que espais per la transferència de recursos, mentre que la relativa absència de suports horitzontals ens mostraria la menor presència d'espais on intercanviar experiències i compartir coneixements. De fet, a la taula 3, on es recullen els suports financers, s'observa com les dades recollides són força similars a les de la taula 1, on apareixien el conjunt dels suports. Les semblances, a més, es donen tant en la intensitat de les xifres com en la distribució per nivells governamentals.

Taula 3. Municipis que han rebut suport financer (en %)

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Unió Europea	2,2	11,5	2,2	15,2
Govern central	2,2	27,6	9,6	25,0
Generalitat	57,6	94,0	58,1	78,3
Diputació	58,1	85,0	79,6	77,2
Consell comarcal	2,2	37,1	23,2	17,4
Consorcis	1,1	4,1	2,1	7,6
Mancomunitats	0,0	0,0	0,0	7,6

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Aquestes similituds entre el suport general (taula 1) i el suport financer (taula 3) desapareixen quan ens fixem en el suport en termes de formació (taula 4) i assessorament (taula 5). Les xifres ara baixen de manera significativa en les quatre polítiques objecte del panel. D'entrada, els suports de la UE i del Govern central en aquests terrenys són pràcticament inexistents, amb l'única i

tímida excepció de l'assessorament de la UE en termes de medi ambient (4,3%). De manera similar, en l'altre extrem, les relacions horitzontals (consorcis i mancomunitats) es mantenen en nivells de suport baixos: no arriben al 10%, excepte en el cas de l'assessorament en polítiques de medi ambient, on tant els consorcis (26,1%) com les mancomunitat (20,7%) juguen un paper relativament significatiu.

Per altra banda, el suport que ofereix la Generalitat baixa des del 72,0% de mitjana en el cas del suport financer fins els 25,4% i 28,4% de mitjanes pel que fa al suport formatiu i a l'assessorament, respectivament. Les relacions amb la Generalitat en aquests àmbits, per tant, es redueixen pràcticament fins a una tercera part de les que havíem trobat anteriorment. Quelcom similar –però amb una intensitat força menor– succeeix amb les Diputacions, que passen d'un 74,9% de mitjana de suport financer a un 58,8% de suport en formació i a un 55,5% en assessorament. Encara que sigui a tall d'hipòtesis, ja que les dades no ens permeten anar més lluny del que ja hem comentat, sembla que la posició més forta de la Diputació ens mostra com des de la proximitat resulta més fàcil superar les fronteres d'un suport estrictament econòmic. En canvi, la Generalitat, des de la distància, tindria més dificultats per entrar en suports que requereixen una interacció més sofisticada, com són la formació i l'assessorament.

Taula 4. Municipis que han rebut suport en formació (en %)

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Unió Europea	0,0	1,0	1,1	1,1
Govern central	0,0	0,0	0,0	0,0
Generalitat	26,1	16,0	25,8	33,7
Diputació	60,2	65,0	53,8	56,5
Consell comarcal	12,4	6,2	24,2	8,7
Consorcis	1,1	6,1	1,1	3,3
Mancomunitats	1,1	1,0	1,1	9,8

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Taula 5. Municipis que han rebut assessorament (en %)

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Unió Europea	1,1	1,0	0,0	4,3
Govern central	1,1	0,0	1,1	1,1
Generalitat	23,9	26,0	22,6	41,3
Diputació	39,8	60,0	58,1	64,1
Consell comarcal	16,9	11,3	33,7	51,1
Consorcis	1,1	4,1	2,1	26,1
Mancomunitats	0,0	0,0	1,1	20,7

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Trobem unes dades similars quans observem, en la taula 6, a quines institucions adrecen, en primera instància, les seves demandes d'assessorament. No mesurem l'assessorament rebut sinó a qui el sol·licitarien, obtenint uns resultats que tornen a situar les Diputacions en una posició capdavantera, als consells comarcals en una posició relativament marginal i a la Generalitat en un lloc intermedi. Les demandes d'assessorament a d'altres municipis són molt febles i, curiosament, pràcticament inexistentes a la Universitat. Només un cert pic en el cas de les polítiques de participació ciutadana.

Taula 6. Demandes d'assessorament en primera instància (en %)

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Generalitat	26,1	54,5	23,9	37,4
Diputació	52,2	36,4	48,9	34,1
Consell comarcal	7,6	0,0	15,2	8,8
Altres municipis	7,6	7,1	9,8	16,5
Universitat	2,2	0,0	1,1	0,0

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Observant conjuntament les taules anteriors, val la pena destacar algunes especificitats sectorials. D'entrada, cal fer notar que no parlem de serveis públics sinó de polítiques públiques. No ens referim, per tant, a serveis que s'executen a través d'activitats assignables a una determinada unitat administrativa i a un

determinat nivell governamental, sinó de polítiques que requereixen articular activitats molt variades i situades en espais administratius i governamentals també molt diversos. Es pot ser *dependent* o *independent* a l'hora d'executar una activitat, mentre que la *interdependència* és clau per al disseny i la implementació de polítiques públiques.

L'anterior afirmació, tanmateix, és especialment certa quan ens referim a polítiques que superen els àmbits d'un territori o de les competències que aquest té assignades. Les polítiques ambientals en són l'exemple més destacat, ja que pretenen incidir sobre una realitat que *desborda* qualsevol frontera sectorial, institucional o territorial. Aquí, la tradicional voluntat de simplificar el tema i assignar-lo a un especialista sectorialment i institucionalment determinat no té cap sentit i, per tant, la transversalitat i el govern multi-nivell esdevenen gairebé una obvietat. Aquesta circumstància explicaria que les xifres de suport siguin especialment elevades en les polítiques ambientals. Tampoc és un cas gaire diferent el de la política educativa, la qual no és ni una competència municipal ni una tasca fàcilment simplificable, segmentable i assignable a trocets. Les altres dues polítiques també presenten les característiques *líquides* que n'impedeixen les estratègies de delimitació i assignació. La gent gran reclama actuacions molt diverses, alhora que les competències formals estan distribuïdes entre diversos nivells governamentals. La política de participació ciutadana, per la seva banda, és clarament una iniciativa sense fronteres, orientada a millorar la qualitat de la democràcia i, en conseqüència, objecte d'aportacions des de tots els punts de vista i des de qualsevol àmbit d'activitat governamental.

Es tracta, en definitiva, de polítiques que difícilment es poden abordar des de la *independència* d'una part o des de l'assignació a una unitat *dependent*. Sense *interdependència*, des del nostre punt de vista, difícilment es podrà impulsar una política ambiental, educativa, per la gent gran o per la participació ciutadana amb uns mínims d'efectivitat. De fet, tal com recullen les dades del panel (taula 7), una part important dels municipis afirmen formar part d'una xarxa que els permet abordar aquestes polítiques des d'un espai on es troben i interactuen amb d'altres actors –institucionals i no institucionals. Aquesta xifra, de nou i de manera previsible, és especialment significativa pel que fa a la política de medi ambient.

Taula 7. Municipis que pertanyen a una xarxa vinculada a la política pública (en %)

Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
29,5	52,0	24,2	84,8

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

En el decurs d'aquest apartat, hem revisat algunes de les dades del Panel de Polítiques Públiques de la Fundació Carles Pi i Sunyer i hem pogut mostrar una panoràmica de les relacions intergovernamental al voltant de quatre polítiques específiques. Hem constatat com el percentatge de municipis que treballen aquests assumptes comptant amb el suport d'altres nivells governamentals és molt significatiu i com, per tant, la hipòtesi de la *interdependència* passa del món de les idees al món de la realitat. La interdependència és, doncs, la matèria prima que dóna forma a la nostra realitat, tot i que encara tenim poques idees sobre com gestionar-la. En el proper apartat donarem un pas més en aquesta direcció.

5. Un exemple: les subvencions com espai de relació

Una cosa és reconèixer la *interdependència* i una altra és gestionar-la. Les dades recollides a través del Panel ens permeten identificar la seva existència, però no ens proporcionen informació sobre com treballar amb ella. De fet, en tractar-se d'una realitat que, com ja s'ha esmentat anteriorment, es contradia amb la *genètica* de les nostres organitzacions, allò que trobem és la pràctica inexistència d'espais o d'instruments per gestionar les interdependències.

On i de quina manera s'articulen les relacions entre diferents nivell governamentals en la pràctica político-administrativa? Quins són els instruments disponibles per gestionar-les? Aquests interrogants no troben una resposta clara ni en la literatura ni en la pràctica administrativa. Probablement, la naturalesa poc formalitzada d'aquestes relacions fa que es produeixin sobretot en espais informals. Els diferents nivells governamentals es relacionen habitualment, però ho fan a través de converses, trucades i contactes informals, sense seguir cap pauta ni cap protocol específic. Aquesta circumstància pot ser positiva per dotar aquestes relacions de flexibilitat i adaptabilitat, però també les fa molt inestables i discrecionals. Sovint, les relacions entre dos nivells governamentals

poden dependre més de la sintonia entre les persones que les encapçalen que de la importància intrínseca dels assumptes que han d'abordar conjuntament.

En paral·lel a aquesta informalitat, apareixen modalitats més o menys regulars de trobada que, en la majoria dels casos, deriven del desplegament d'algun *pla sectorial* concret (que es converteix en l'espai de relació) o, de vegades simultàniament, d'un *programa de subvencions* (que esdevé l'instrument principal que materialitza aquestes relacions). Concretament, l'Agenda 21, el pla educatiu d'entorn, el pla de joventut, el projecte per la gent gran, el pla per la inclusió social o el pla de barris serien els espais de relació (de treball multi-nivell); i cadascuna d'aquestes iniciatives vindria acompanyada d'un programa de subvencions com a mecanisme de suport i compromís entre les diverses institucions implicades.

Per tal d'exemplificar aquests espais i instruments que estarien articulant les relacions intergovernamentals, ens referirem a les subvencions que la Generalitat ha ofert -des del 2005 fins el 2010- als ajuntaments interessats en desplegar polítiques de participació ciutadana. Durant aquests sis anys, la Generalitat ha traslladat uns 12 milions d'euros als ajuntaments, els quals han servit per finançar uns 500 projectes de participació ciutadana. Cada any s'ha aprovat una ordre de subvencions que és, segons la nostra perspectiva, l'instrument que regula les relacions entre els ajuntaments i la Generalitat en aquesta política pública.

5.1 Les subvencions com instruments generadors de dependència

Les subvencions són considerades, generalment, com un mecanisme per transferir recursos d'una administració "*superior*" a una altra d'"*inferior*". La subvenció, consegüentment, seria l'eina per modular la *dependència* d'aquell que no té recursos respecte a aquell que sí que en té. La proliferació de programes de subvencions que la Generalitat ha adreçat al món local representaria una manera de consolidar la seva posició de domini. La Generalitat transfereix recursos i els ajuntaments, atrapats en la seva fragilitat financera, han de fer allò que els manen per tal d'aconseguir-los.

En tant que articuladores de la *dependència*, les subvencions no serien les eines adequades per al govern multi-nivell. Al contrari, les subvencions, des d'aquesta perspectiva, es converteixen en una mena de *repartidora* que actua per reforçar la posició jeràrquicament superior de la Generalitat i, simultàniament,

per generar dinàmiques clientelars. Quan aquest és el cas, referint-nos més específicament al nostre exemple, les subvencions per fomentar les polítiques de participació ciutadana esdevenen una forma de distribuir recursos, fins i tot entre aquells ajuntaments que no estan interessats en aquesta política. També poden convertir-se en una pressió per impulsar aquelles polítiques de participació ciutadana que vol la institució finançadora (*qui paga mana*), amb independència que des del món local es preferissin d'altres tipus d'iniciatives (*obeir i callar*).

Observant el cas concret de les subvencions pel foment de la participació ciutadana, quina ha estat la situació? La Generalitat, amb els seus recursos, ha imposat una política que realment interessava als ajuntaments? Expressant-ho en altres termes, els ajuntaments han sol·licitat les subvencions per què volien fer participació ciutadana o per què volien el suport econòmic? No és senzill respondre de manera taxativa a aquestes preguntes, ja que segurament hi ha una mica de tot entre els aproximadament 500 casos. D'una banda, segur que molts municipis han usat les relacions intergovernamentals per impulsar polítiques de participació que els interessaven i que, freqüentment, ja estaven desenvolupant. De fet, l'interès per les polítiques de participació comença en l'àmbit local, la qual cosa ens fa pensar que la simple *dependència vertical* no explica moltes de les relacions multi-nivell. La *dependència vertical* funciona per fer allò que vol l'administració superior, mentre que en aquest cas els ajuntaments són els inicialment interessats en les polítiques de participació.

D'altra banda, però, també és segur que alguns municipis han sol·licitat ajuts amb l'única finalitat d'aconseguir recursos addicionals o, en ocasions, per satisfer alguna obligació imposada per la pròpia Generalitat –com per exemple l'obligatorietat, recollida en el darrer Reglament d'Urbanisme, d'acompanyar la redacció dels POUM d'un procés de participació. Quan s'observen els baixos nivells de qualitat d'algunes sol·licituds, la quantitat de projectes copiats els uns dels altres o els dèficits en l'execució de determinades iniciatives, es pot sospitar, raonablement, que molts ajuntaments o bé no creuen en la participació o bé no saben concretar quin és el seu interès en la matèria; mentre que sí saben que no poden deixar de “capturar” la subvenció corresponent.

Quan les subvencions es converteixen en una manera de *capturar* recursos desapareix tota possibilitat de convertir-les en un instrument de govern multi-nivell. Al contrari, les subvencions serveixen per reforçar les *dependències* i, d'aquesta manera, generen perversions tant en l'ús, sovint ineficient, dels

recursos de l'administració finançadora com en els resultats, generalment ineficaços, d'aquells que són finançats per fer activitats que no els interessin particularment. Aquesta ha estat, malauradament, la pràctica més habitual en les relacions entre la Generalitat i el governs locals a Catalunya.

5.2 Les subvencions com a instruments per a la interdependència

Una subvenció podria ser una altra cosa i, en aquest sentit, apostem per les subvencions com l'instrument que ha de permetre construir conjuntament una política. La subvenció no hauria de ser l'eina del poderós per imposar una relació de *dependència* (clientelar), sinó l'instrument per articular la *interdependència* entre diferents nivells governamentals. Limitar-nos a usar les subvencions com a *repartidora* de recursos no només genera les perversions abans esmentades, sinó que desactiva un espai que podríem utilitzar per materialitzar les necessitats del govern multi-nivell.

En qualsevol cas, per fer de les subvencions una eina de govern multi-nivell cal gestionar-les d'una manera determinada. Cal, d'entrada, evitar que es converteixin en un espai per a la imposició i es converteixin en un espai pel diàleg. Cal, en altres termes, que les subvencions esdevinguin instruments per a la construcció horitzontal d'una política, i no només una eina per traslladar instruccions verticalment. Avançar en aquesta direcció, tanmateix, requereix tant que la Generalitat sigui més *modesta* com que els ajuntament siguin més *conscients* de les seves responsabilitats. La Generalitat ha de reconèixer que no pot desplegar polítiques de medi ambient, educació, gent gran o participació ciutadana sense comptar no només amb el muscle sinó, sobretot, amb el cervell municipal. A la vegada, els governs locals han d'assumir que aquestes polítiques no són simples palanques per la captura de recursos, sinó instruments per al disseny d'un model determinat de comunitat.

En el cas de les subvencions orientades al foment de la participació ciutadana es va intentar convertir-les en un espai de construcció conjunta, des del diàleg i el reconeixement mutu entre el govern autonòmic i els governs local. No voldríem ara pronunciar-nos sobre si es va aconseguir aquest objectiu amb major o menor èxit, però sí fer esment d'algunes de les innovacions incorporades per intentar convertir aquest programa de subvencions en una eina per al govern multi-nivell.

- En primer lloc, l'objectiu de l'ordre de subvencions no era indicar als ajuntaments què s'esperava que fessin. Es partia, en canvi, d'una identificació d'objectius compartits (millorar la qualitat democràtica de les polítiques locals), es reconeixia que aquest objectiu es podia abordar de maneres diverses (plans, consells, processos) i, finalment, s'oferia suport per a aquelles iniciatives locals que, coincidint en la visió general, triaven les seves pròpies prioritats i línies d'activitat. Aquesta òptica es va adoptar en part de manera inevitable, ja que la participació democràtica era un objectiu més reconegut entre els ajuntaments que dins la pròpia Generalitat. Tanmateix, també hi va contribuir el fet que abans de llençar el programa de subvencions es fes un intens treball d'explicació i escolta amb els actors locals.
- En segon lloc, a banda de les relacions informals, des de la Generalitat es va impulsar bianualment una trobada amb els governs locals interessats en la matèria per discutir els objectius i els continguts de l'ordre de subvencions. Es feia palesa, així, la voluntat de construir la política conjuntament. S'assumia que els promotors de la Generalitat no ho sabien tot i que, per tant, era imprescindible escoltar a aquells que, des de la proximitat, eren els protagonistes de les polítiques de participació ciutadana. Fruit d'aquestes trobades, les ordres es van anar modificant de manera permanent, tant en termes substantius (introduir el finançament de personal tècnic, convertir els ajuts anuals en bianuals, excloure explícitament activitats vinculades a la realització d'enquestes o a la mera informació ciutadana, etc.) com operatius (revisar els criteris per atorgar punts a les sol·licituds, determinar el valor elegible en funció de taules de preus homologades, agilitzar els processos, millorar la seva transparència, etc.).
- En tercer lloc, la relació entre l'ens finançador (la Generalitat) i l'ens executor (els governs locals) s'ha anat dotant d'instruments de suport i control. D'una banda, s'ha intentat completar la simple transferència monetària amb altres suports més sofisticats, com ara possibilitats d'accés a la formació i a l'assessorament. D'altra banda, a canvi d'aquest suport més ampli, els governs locals han d'estar disposats a retre comptes i a ser controlats pel que fa als seus resultats. Aquesta relació de suport –

control, en qualsevol cas, ha d'interpretar-se de manera positiva, com un intent de reforçar-se mútuament a través de l'ajut i el compromís amb uns objectius compartits.

- En quart lloc, el lideratge exercit pel Subdirector de participació ciutadana en l'àmbit local de la Generalitat de Catalunya ha estat un element clau. Les teories vinculades al "govern relacional" ja fan esment de la importància del factor lideratge i, en concret, es fixen tant en la seva fortalesa per travessar les resistència d'organitzacions poc predisposades a les relacions com en l'estil dialogant i articulador que ha d'adoptar. En l'exemple que ens ocupa, la persona que va liderar aquesta política va gaudir tant de la força com de l'actitud necessàries, es va convertir en un referent i va facilitar que els municipis percebessin el compromís i la voluntat real de treballar plegats. Els processos poden dissenyar-se de manera freda i asèptica, mentre que les relacions requereixen de les persones. I aquestes són la clau de l'èxit.

Quan els ajuntaments s'han adonat –i no sempre ha succeït així– que el programa de subvencions es basava en la construcció conjunta d'una política i en l'acceptació de la interdependència entre ambdues institucions governamentals, s'ha generat una conseqüència addicional: la *confiança* entre les parts. Tant la *dependència* com la *independència* converteixen les relacions en un *mal* moment, envoltant-les de reticències i desconfiances. Des d'aquestes reticències i aquestes desconfiances difícilment es pot construir res significatiu. La *interdependència*, en canvi, implica el reconeixement de l'altre, cosa que es converteix en la llavor de la confiança. I les relacions dotades de confiança són riques i fructíferes.

No ens atreviríem a suggerir que això ha estat la norma en el cas de les subvencions de la Generalitat per al foment de la participació ciutadana en l'àmbit local, però sí que ha estat una situació més freqüent que en d'altres programes de subvencions. La disposició al diàleg, la permanent obertura a modificar els continguts de la normativa i l'acompanyament de la relació més enllà del moment de la resolució i el pagament de la subvenció, han estructurat relacions, les han revestit de confiança i, en definitiva, han permès albirar les possibilitats del govern multi-nivell en una matèria tan líquida com la qualitat democràtica.

6. Podem fer alguna cosa de cara al futur?

Sense pretendre acabar aquest document amb unes conclusions pròpiament dites, sí que ens agradaria proposar algunes idees que ens permetessin, des del reconeixement d'un panorama progressivament inter-governamental, avançar en la gestió d'aquestes polítiques que hem anomenat "líquides", polítiques que no som capaços de contenir institucionalment, que se'ns escapen de les mans i que no tenim més remei que abordar entre tots. Ens limitarem, però, a enunciar quatre idees molt genèriques, amb l'esperança que contribueixin a avançar en la direcció que modestament hem volgut indicar:

- Reconèixer les interdependències
- Gestionar les interdependències
- Aprofundir en les interdependències
- Ampliar les interdependències

6.1 Reconèixer les interdependències: de l'excepcionalitat a la normalitat

Vivim en un món on la *independència* gaudeix d'un enorme prestigi. La *dependència* no, però almenys genera tranquil·litat i seguretat. En el marc de les organitzacions, tant la *independència* com la *dependència* signifiquen claredat en els objectius i en els recursos per assolir-los. Cada part fa allò que li toca, bé sigui perquè disposa de la potestat per fer-ho, bé sigui perquè algú li ho encarrega. La comoditat de la *dependència* o de la *independència*, però, no és gens efectiva. Ens proporciona seguretat i confortabilitat, però a canvi som incapaços de fer front de manera adequada als reptes que avui ens planteja la societat.

Cal que ho reconeguem, cal que acceptem que la *interdependència* no només és una realitat sinó també una necessitat. Tots som interdependents i, a més, només podem abordar els problemes que compartim des de la interdependència. No és una situació estranya o excepcional, és la normalitat. A més, en l'àmbit de les polítiques públiques, aquesta normalitat implica reconèixer que els diferents nivells governamentals es necessiten els uns als altres i que, si volen ser eficaços, estan condemnats a treballar plegats. Reconèixer aquesta realitat comporta certa

incomoditat, però és un primer i imprescindible pas per gestionar amb eficàcia les polítiques públiques del segle XXI.

6.2 Gestionar les interdependències: de la teoria a la pràctica

Un cop hem reconegut la *interdependència*, el següent pas és aprendre a governar i a gestionar des d'aquesta nova situació. No és senzill, ja que no disposem ni dels hàbits ni dels instruments per fer-ho. Conceptualment ho podem tenir clar, però el dia a dia encara ens genera masses dubtes i incerteses. Alguns estudis ens faciliten aquesta feina, identificant els condicionants que ens ajudarien a governar des de la interdependència. Fem esment d'alguns aspectes que, des del nostre punt de vista, mereixen una atenció especial quan passem de la teoria a la pràctica del govern multi-nivell:

- la importància de definir els objectius d'una manera compartida i amb la implicació dels diferents nivells governamentals;
- la necessitat de definir espais i mecanismes per a la interrelació, com ara els programes de subvencions;
- la gestió de les tensions i les dificultats que, de manera inevitable, presenta qualsevol relació des d'estratègies de mediació o negociació;
- la introducció d'una nova cultura organitzativa, basada en la col·laboració i en la seva capacitat per a generar situacions *guanyador – guanyador*;
- la gestió de la confiança com a nou ciment que ha de dotar de coherència les actuacions intergovernamentals;
- la disponibilitat d'un lideratge fort i, alhora, dialogant; etc.

No és aquest l'espai per esgotar una llista de formules de govern o de mecanismes de gestió, però sí que pertoca subratllar que aquesta és una discussió pendent i que no es pot ajornar més. No podem seguir parlant de la teoria del govern multi-nivell sense entrar en la pràctica de la seva posada en marxa. Ja sabem, fins i tot amb dades, que les polítiques ambientals, educatives, per la gent gran o pel foment de la participació ciutadana es construeixen i s'executen a través de les relacions intergovernamentals; ara ens toca aprendre a gestionar aquesta situació.

6.3 Aprofundir en les interdependències: del suport financer a l'aprenentatge compartit

Les dades del Panel de Polítiques Públiques de la Fundació Carles Pi i Sunyer –ho hem repetit insistentment– ens indiquen que les relacions entre diferents nivells governamentals són molt freqüents, però també que la major part d'aquestes es concentren en la transferència de recursos financers. Quan el suport és bàsicament econòmic, com ens demostra el funcionament dels programes de subvencions, la tendència a passar de la *interdependència* a la *dependència* és irresistible.

Necessitem, per tant, aprofundir les *interdependències* ampliant els graus, els nivells i els àmbits del suport i, sobretot, aconseguint que aquest es doni en totes les direccions. Un model de suports multidireccionals entén que cada nivell governamental és, alhora, receptora de suport i aportadora de suport per als altres nivells, de manera que la retòrica del treball conjunt i de la col·laboració es converteixen en realitat. A la pràctica, aquest aprofundiment comporta completar el suport financer amb relacions d'assessorament, amb transferència de coneixement des de baix, amb plans de formació específics, amb intercanvis de recursos humans, etc.

6.4 Ampliar les interdependències: de les verticals a les horitzontals

Continuant amb l'argument ja encetat, la interdependència s'hauria d'ampliar posant l'èmfasi en les relacions horitzontals. No es tracta només d'intercanviar o de compartir recursos entre nivells governamentals situats en esferes diferents, sinó també de treballar amb altres governs que se situen en el mateix nivell. Especialment quan ens referim a l'àmbit local, la riquesa de la diversitat ofereix extraordinàries possibilitats per l'intercanvi i l'aprenentatge col·lectiu. Els coneixements i les experiències que acumulen els ajuntaments en matèria de polítiques públiques fan que les relacions horitzontals entre ells tinguin un enorme potencial de creativitat.

Materialitzar aquesta creativitat no és senzill, ja que requereix de temps i d'espais de trobada que no sempre estan disponibles en la voràgina de la immediatesa municipal. En qualsevol cas, dotar-nos de mecanismes que permetin treballar la *interdependència horitzontal* podria convertir la nostra

fragmentació i diversitat municipal en una font d'idees i d'innovació. Sovint parlem del micro-municipalisme català com d'una trava a l'hora d'ordenar una assignació sistemàtica de tasques, responsabilitats i recursos. És cert que la reduïda grandària de bona part dels nostres municipis fa difícil racionalitzar la distribució de funcions i recursos. Però si en lloc de *racionalitzar* i distribuir optem per relacionar-nos i compartir, llavors podem donar-hi la volta i observar la fragmentació com el motor per a l'aprenentatge col·lectiu. Ken Newton, un reputat polític britànic, signava un article amb un eloqüent títol: “*Big is Efficient, Small is Beautiful*”. L'eficiència és quelcom necessari, només faltaria; però, avui, el principal repte de futur, allò que requerim de manera imprescindible, fa referència a allò que és més *preciós* del món local: la força de la proximitat, del coneixement del terreny, de la capacitat d'inventar i, sobretot, de compartit projectes i d'aprendre els uns dels altres.

Bibliografia

- Axelrod, R. i Cohen, M. D. *Harnessing Complexity, Organizational Implications of Scientific Frontier*. New York: Free Press, 1999.
- Child, J. i Faulkner, D. *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Cilliers, P. “Complexity, Deconstruction and Relativism”. *Theory, Culture & Society* 22 5 (2005).
- Fisher, F. i Forester, J. (eds). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, 1993.
- Forester, J. *The Deliberative Practitioner*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1999.
- Goldsmith, S. i Eggers, W. *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2004.
- Gutmann, A. i Thompson, D. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap, 1996.
- Hajer, M. i Wagenaar, H. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Holland, J. H. *Emergence: from Chaos to Order*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

- Kickert, W. J., Klijn, E. H. i Koppenjan, J. F. (eds). *Managing Complex Networks*. London: Sage, 1997.
- Kooiman, J. *Modern Governance*. London: Sage, 1993.
- O'Leary, R. i Blomgren, L. (eds). *The Collaborative Public Manager*. Washington: Georgetown University Press, 2009.
- Wagennar, H. "Governance, Complexity and Democratic Participation". *The American Review of Public Administration* 37 (2007).
- Waldrop, M. *Complexity: the Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*. New York: Simon & Schus, 1992.